VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI DO SPRAW KONTROLI PAŃSTWOWEJ (NR 46)**

z dnia 23 marca 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 46)

23 marca 2017 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych".

W posiedzeniu udział wzięli: **Jerzy Szmit** podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa wraz ze współpracownikami, **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Krzysztof Kondraciuk** generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk, Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry. Proszę o zajmowanie miejsc. Czy do przedstawionego państwu porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu Komisji zaproszonych gości, pana Mieczysława Łuczaka, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli razem ze współpracownikami, pana ministra Jerzego Szmita razem ze współpracownikami i pana Krzysztofa Kondraciuka, generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad razem z liczną grupą współpracowników. Dziękuję bardzo za przybycie.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad. W punkcie pierwszym jest to rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych". Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Dziękuję. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, panie ministrze, panie dyrektorze, szanowni państwo, kontrola „Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych" została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w ramach priorytetowego obszaru kontroli, jakim jest zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długotrwałej stabilności państwa.

Szanowni państwo, udział w dzisiejszym posiedzeniu Komisji biorą ze mną pan dyrektor departamentu Tomasz Emiljan, jego zastępca, pan Adam Bandosz oraz pani Katarzyna Pachnowska, doradca.

Szanowni państwo, celem kontroli była ocena działalności generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad w zakresie identyfikacji i eliminacji barier w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Wyniki kontroli miały pozwolić na uzyskanie odpowiedzi, czy Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, realizując zadania budowy dróg krajowych, podejmowała działania w zakresie usprawnienia przebiegu procesu inwestycyjnego, w tym identyfikacji i eliminacji barier na wszystkich etapach realizacji inwestycji. Przede wszystkim chodziło o to, czy na etapie planowania i przygotowania inwestycji do realizacji były spełnione wskazane warunki, czy przy realizacji robót budowlanych i montażowych nie było barier, podobnie jak w ramach procesu sprawowania nadzoru, zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 22 października 2014 roku do 24 kwietnia 2015 roku w ośmiu jednostkach organizacyjnych Generalnej Dyrekcji Dróg

Krajowych i Autostrad, czyli w centrali oraz siedmiu oddziałach terenowych w Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Kontrolę przeprowadził Departament Infrastruktury oraz sześć delegatur Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Warszawie i Wrocławiu. Praktycznie przekłada się to na to, które oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad były kontrolowane. Badaniami objęto okres od 2010 roku do pierwszego półrocza 2014 roku.

Pomimo znacznego napływu środków unijnych w ostatnich latach budowa dróg krajowych nie przebiegała planowo. Liczne opóźnienia w pracach oraz przekraczanie zakładanych kosztów wdrażania inwestycji miały wpływ na tempo modernizacji polskiej infrastruktury drogowej, która ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju oraz konkurencyjności polskiej gospodarki, a tym samym dla wzrostu zatrudnienia i poziomu życia społeczeństwa.

Przy realizacji inwestycji drogowych ujętych w Programach Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 oraz 2011–2015 występowały przerwy w kontynuacji rozpoczętych robót budowlanych, uniemożliwiające terminowe zakończenie poszczególnych zadań. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przy tym, że poza nieprawidłowościami w zarządzaniu procesem inwestycyjnym wystąpiły inne czynniki, zależne lub niezależne od inwestora, utrudniające terminową i oszczędną budowę dróg krajowych. Czynniki te określone zostały jako bariery, w tym finansowe, prawne i administracyjne oraz organizacyjne, polegające na niewłaściwym przygotowaniu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do realizacji zadań.

Wyniki naszej kontroli wykazały, że bariery utrudniające proces budowy dróg krajowych spowodowane były przede wszystkim niestabilnością i niedostosowaniem organizacyjnym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do powierzonych jej działań, w tym niedostatecznym nadzorem ze strony generalnego dyrektora nad przygotowaniem zadań inwestycyjnych. Bezpośrednim skutkiem barier były między innymi przerwy w realizacji inwestycji, utrata środków finansowych, błędy we wnioskach o uzyskanie decyzji niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji, a także błędy w dokumentacji projektowej.

Panie przewodniczący, starym zwyczajem mam prośbę, żeby się nie powtarzać. Moje dalsze wprowadzenie może być bardzo ogólne. Moi partnerzy będą to omawiali szczegółowo, w związku z tym mówilibyśmy dwa razy to samo. Wobec tego proszę o udzielenie głosu panom dyrektorom.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Pan dyrektor Bandosz.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Według państwa uznania i kompetencji bardzo proszę o zwięzłe przedstawienie wyników kontroli.

Wicedyrektor Departamentu Infrastruktury NIK Adam Bandosz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie ministrze, panowie posłowie, szanowni państwo, jak już wskazał pan prezes, przedmiotem kontroli była ocena działań podejmowanych przez generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad w zakresie identyfikacji i eliminacji barier. Jak było wspominane, bariery podzieliśmy na bariery zewnętrzne i wewnętrzne. Dodatkowo podzieliliśmy je na bariery zależne i niezależne od jednostki kontrolowanej, czyli od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Jaka jest ocena skontrolowanej działalności? Otóż Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że podejmowane przez generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad działania w zakresie identyfikacji i eliminacji barier wewnętrznych utrudniających budowę dróg krajowych nie były skuteczne. Chodzi o te bariery, na eliminację których generalny dyrektor miał wpływ. Jednocześnie wyniki kontroli wykazały, że generalny dyrektor nie wykazał wystarczającej staranności przy podejmowaniu działań w celu identyfikacji barier zewnętrznych. Należy podkreślić, że nie miał wpływu na występowanie owych barier. Ponadto w przypadku rozpoznania czynników zewnętrznych utrudniających proces

inwestycyjny, gdyż takie przypadki też stwierdziliśmy, nie podejmował w naszej ocenie wystarczających działań w celu ograniczenia ich negatywnego wpływu na budowę dróg.

Jak już wspomnieliśmy, bariery podzieliśmy na bariery zewnętrzne i wewnętrzne. Do barier wewnętrznych, utrudniających terminową i oszczędną realizację zadań inwestycyjnych, zaliczyliśmy w szczególności bariery organizacyjne i bariery kadrowe. Stwierdziliśmy, że funkcjonujący w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad model struktury oddziałów, w tym wydziałów odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację zadań inwestycyjnych, nie zapewniał realizacji zadań na wysokim poziomie. Trzeba podkreślić, że dopiero w 2014 roku, czyli pod koniec realizacji drugiego z programów budowy dróg krajowych, dokonano zmiany struktury organizacyjnej oddziałów, którą oczywiście Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, a której skutkiem miało być usprawnienie procesu realizacji zadań inwestycyjnych. Zwracamy również na występujące braki kadrowe w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, głównie pośród specjalistów. Zwracamy uwagę, że w ponad połowie oddziałów nie było zatrudnionych osób na stanowiskach geologów. Zwracamy też uwagę na dużą fluktuację pracowników na stanowisku koordynatora projektu.

Do barier zewnętrznych zaliczyliśmy przede wszystkim przeszkody o charakterze prawnym i administracyjnym, wynikające przede wszystkim ze zmian przepisów, w okresie objętym kontrolą głównie w zakresie ochrony środowiska, oraz brak ciągłości przyjętych koncepcji w kolejno uchwalanych rządowych programach budowy dróg krajowych i autostrad, jak również długotrwałe procedury administracyjne związane z wydawaniem decyzji niezbędnych do rozpoczęcia budowy dróg krajowych.

Bariery o charakterze organizacyjnym i kadrowym, czyli bariery wewnętrzne często prowadziły do podejmowania w naszej ocenie nierzetelnych działań. Działania te skutkowały przede wszystkim brakami w przygotowywanych przez generalną dyrekcję wnioskach o wydanie decyzji administracyjnych, niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji, brakami lub błędami w dokumentacji projektowej, które były ujawniane na etapie realizacji inwestycji, niedostatecznym rozpoznaniem terenu budowy pod względem archeologicznym i geologicznym, brakiem uzyskiwania stosownych uzgodnień z dysponentami infrastruktury technicznej i w naszej ocenie niedostatecznym nadzorem nad przebiegiem prac budowlano-montażowych. Brak eliminacji powyższych barier wewnętrznych skutkował między innymi wydłużeniem procesu uzyskiwania niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji decyzji administracyjnych, wstrzymywaniem rozpoczętych prac budowlanych, a także wydłużaniem czasu realizacji inwestycji.

Do barier zewnętrznych zaliczamy przede wszystkim zmiany w przepisach prawa, które wydłużały proces przygotowania inwestycji drogowych na skutek konieczności przeprowadzania przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad dodatkowych konsultacji społecznych, wydłużenie postępowań administracyjnych, a także wstrzymywanie prac budowlanych w związku z koniecznością zmiany już zatwierdzonych projektów budowlanych. Z kolei brak rzetelnych założeń przy planowaniu inwestycji oraz brak ciągłości koncepcji w uchwalanych programach budowy dróg powodowały odstępowanie lub wieloletnie przerwy w przygotowaniu lub realizacji programu budowy dróg krajowych.

Wyniki kontroli wskazały, że konsekwencją braku ciągłości następujących po sobie wieloletnich programów inwestycyjnych było między innymi nieuwzględnienie w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 sześćdziesięciu dwóch rozpoczętych i niezakończonych inwestycji ujętych we wcześniejszym programie na lata 2008–2011. Na inwestycje, które nie zostały ujęte, wydatkowano łącznie około 340.000 tys. zł. W kwocie tej prawie 13.000 tys. zł stanowiły koszty przygotowania zadań inwestycyjnych, które w związku ze zmianą przebiegu tras dróg, nie będą już realizowane. Ponadto zmiany koncepcji przebiegu tras w kolejnych programach pociągały za sobą konieczność modyfikacji treści wniosków niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji w trakcie trwania postępowań administracyjnych. W konsekwencji prowadziło to do wydłużenia procesów przygotowania inwestycji drogowych.

Oczywiście zwracamy uwagę, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie miała bezpośredniego wpływu na eliminację tej bariery zewnętrznej, niemniej jednak w naszej ocenie mogła przedstawić ministerstwu swoje stanowisko oraz stosowne ana-

lizy, z których jasno wynikałoby, jakie Skarb Państwa poniesie straty finansowe w razie podjęcia decyzji o wykreśleniu bądź nieujęciu w kolejnych programach już rozpoczętych inwestycji.

Jeszcze jedna kwestia. Taka analiza została sporządzona przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad na żądanie kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli w ramach kontroli, której wyniki w tej chwili prezentujemy. Została ona przekazana do ministra właściwego do spraw transportu, ale dopiero po zakończeniu czynności kontrolnych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Podsumowując bariery utrudniające proces budowy dróg krajowych, w naszej ocenie spowodowane one były przede wszystkim niestabilnością programu budowy dróg krajowych i niedostosowaniem organizacyjnym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do powierzonych jej działań w tym zakresie, jak również niedostatecznym nadzorem ze strony generalnego dyrektora nad przygotowywaniem zadań inwestycyjnych. Bezpośrednim skutkiem powyższych barier były przerwy w realizacji inwestycji, utrata środków finansowych, błędy we wnioskach o uzyskanie decyzji niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji, a także błędy w dokumentacji projektowej.

Po przeprowadzeniu kontroli sformułowaliśmy wnioski skierowane do ministra infrastruktury i budownictwa o zapewnienie stabilności programu budowy dróg krajowych w zakresie zaplanowanych do realizacji inwestycji w celu wyeliminowania przypadków odstąpienia lub przerwy w realizacji zadań inwestycyjnych na skutek zmian wprowadzanych w obowiązujących programach lub uchwalania nowych programów, niezapewniających ciągłości już realizowanych lub przygotowanych inwestycji. Natomiast do generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad skierowaliśmy wnioski o stworzenie systemu umożliwiającego bieżący monitoring problemów występujących przy realizacji inwestycji, zapewnienie przygotowania generalnej dyrekcji pod względem instytucjonalnym i kadrowym do profesjonalnej realizacji inwestycji drogowych, jak też podejmowanie skutecznych działań zmierzających do identyfikacji barier zewnętrznych w celu zminimalizowania wpływu ich negatywnych skutków na terminową i oszczędna budowę dróg. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Kto z zaproszonych gości chciałby zabrać głos? Widzę, że do informacji były uwagi ministra infrastruktury i budownictwa. Jest z nami pan minister Jerzy Szmit, który jest autorem notatki. Bardzo proszę o odniesienie się do podstawowych tez z informacji Najwyższej Izby Kontroli. Chyba że głos zabierze ktoś inny. Jak pan uważa, panie ministrze.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Jerzy Szmit:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, materiał, który dotyczy okresu 2014–2015, kiedy to była wykonywana kontrola, na pewno pokazał wiele istotnych faktów z funkcjonowania w tamtym czasie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Niemniej chciałbym przedstawić kilka uwag, które obecnemu kierownictwu Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa nasunęły się po lekturze dokumentu.

W nawiązaniu do przekazanej informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli zatytułowanej „Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych" uprzejmie przekazuję poniższe uwagi. Nie jest zrozumiały wniosek Najwyższej Izby Kontroli dotyczący zapewnienia...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie ministrze, może zrobimy w ten sposób. W piśmie przede wszystkim jest mowa o tym, że plan inwestycji zawsze musi być szerszy niż to, co jest możliwe do wykonania. Chciałbym rozwinąć ów wątek, ponieważ jest on podstawowy. Pisze pan, że ciągłość finansowania cały czas była zapewniona i że nie było zagrożenia, jeżeli chodzi o realizację planu.

Podsekretarz stanu w MIiB Jerzy Szmit:

Może rzeczywiście powiem kilka słów na temat finansowania budowy dróg krajowych, dróg ekspresowych w Polsce. Odniosę się do tego. Podstawowym źródłem finansowania

jest Krajowy Fundusz Drogowy. Krajowy Fundusz Drogowy jest finansowany przede wszystkim z zaciąganych na ten cel kredytów, z emitowanych obligacji. Jest obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Stała współpraca pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa a Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie finansowania polega na tym, że generalna dyrekcja jest odpowiedzialna za przygotowanie projektów, a potem ich realizację, czyli nadzór nad wykonaniem. Wykonawstwo jest w rękach firm komercyjnych.

Na przykładzie obecnie funkcjonującego programu mogę powiedzieć, że w trakcie realizacji są inwestycje o wartości ponad 50 mld zł, w trakcie przygotowania są inwestycje, to znaczy przetargi toczą się na kwotę ponad 30 mld zł. A zatem mówimy o naprawdę gigantycznych inwestycjach, gigantycznych pieniądzach. Po to, żeby zapewnić finansowanie, oczywiście odpowiednio wcześniej musimy sobie zdawać z tego sprawę i planować poszczególne wydatki, planować poszczególne inwestycje. Po to, żeby zgrać owe procesy, żeby były one racjonalne, zawsze działamy z pewnym wyprzedzeniem. Generalna dyrekcja świadomie jest zobowiązana do tego, żeby mieć więcej przygotowanych projektów, więcej przygotowanych zadań, żeby mogły one być realizowane w przypadku, kiedy okaże się, że są dodatkowe pieniądze, oczywiście dodatkowe w cudzysłowie. Z czego mogą pochodzić dodatkowe pieniądze? Mogą pochodzić również ze środków europejskich, kiedy uda się pozyskać dodatkowe pieniądze, jak w tej chwili z programu CEF, z którego finansowana jest budowa drogi ekspresowej S61.

Ponadto do tej pory było to niemal regułą, że zaplanowane wcześniej koszty są wyższe od realnie uzyskiwanych w trakcie przetargów. Wówczas pojawiają się dodatkowe środki. Jest możliwość realizowania dodatkowych inwestycji. Przetargi pokazywały mniej więcej o blisko 20% niższe ceny rynkowe od cen zaplanowanych. Oczywiście można nad tym dyskutować, w poprzedniej kadencji wielokrotnie nad tym dyskutowaliśmy, czy tak powinna być, czy powinna być aż tak wielka różnica pomiędzy cenami zaplanowanymi a cenami, które zostały uzyskane na rynku, ale taka była rzeczywistość. W związku z tym absolutnie uzasadnione jest, żeby było więcej projektów, żeby było więcej zaplanowanych realizacji, które mogą być wykonywane w momencie, kiedy okaże się, że są dostępne środki.

Jest to jeden z głównych zarzutów, uwag sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, że projektów było zbyt wiele i część z nich nie była realizowana. Myślę, że gdybyśmy dzisiaj przejrzeli owe projekty, okazałoby się, że prawdopodobnie znaczna część z nich została zrealizowana w następnych latach. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, w generalnych uwagach Najwyższej Izby Kontroli... Kontrola obejmuje okres 2012–2014. Jest to okres, który już minął. Jesteśmy zainteresowani tym, jakie działania zostały poczynione w celu eliminacji niekorzystnych zjawisk. Kontrola wykazała nieterminową realizację inwestycji drogowych oraz wzrost kosztów związanych z budową dróg. Bezpośredni wpływ na to miały bariery wewnętrzne polegające na niedostosowaniu organizacyjnym i kadrowym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do powierzonych zadań oraz brak szczegółowych procedur wewnętrznych regulujących cały proces inwestycyjny. Bariery zewnętrzne o charakterze prawnym i administracyjnym to kolejna sprawa. Jeżeli chodzi o pierwsze zdanie, potem nie poruszyliście państwo tego tematu w odniesieniu do informacji Najwyższej Izby Kontroli. A więc zgodziliście się z tym, że takie były bariery wewnętrzne dotyczące realizacji inwestycji drogowych, że była nieterminowość oraz wzrost kosztów. Czy zostały poczynione jakieś kroki, żeby przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy?

Przepraszam, panie dyrektorze, od kiedy jest pan dyrektorem?

Generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad Krzysztof Kondraciuk:

Od 12 grudnia ubiegłego roku. Nie wiem, czy odpowie pan minister czy ja.

Podsekretarz stanu w MIiB Jerzy Szmit:

Może powiem kilka słów, a potem, panie przewodniczący, jeżeli pan pozwoli, poproszę pana dyrektora Krzysztofa Kondraciuka. Powiem tak. Nie zgłaszaliśmy uwag do zastrzeżeń Najwyższej Izby Kontroli, ponieważ są one słuszne. Nie kwestionowaliśmy owych uwag, dlatego że rzeczywiście były zastrzeżenia co do terminowości. Były też inne

zarzuty, które się pojawiły się. Formułowaliśmy je jeszcze w poprzedniej kadencji. Zgadzały się one z tym, co było powszechną wiedzą. Nie jest tak, że są tutaj jakieś rzeczy, które zostały odkryte. To, że były opóźnienia, że były problemy, to oczywiste. To były fakty. Z faktami nie dyskutowaliśmy.

Jeżeli chodzi o działania, które zostały podjęte, jeżeli można, proszę o odpowiedź pana dyrektora Krzysztofa Kondraciuka.

Generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad Krzysztof Kondraciuk:

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, padły tutaj sformułowania natury ogólnej. Chciałbym do tego nawiązać, ponieważ w dużym stopniu cieszy mnie to, że państwo, którzy przedstawiali raport, często powtarzali „naszym zdaniem".

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o odpowiedź na moje pytanie organizacyjne.

Generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad Krzysztof Kondraciuk:

Organizacyjnie chciałbym ustosunkować się do dwóch zarzutów wewnętrznych i zewnętrznych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Od kiedy pełni pan funkcję?

Generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad Krzysztof Kondraciuk:

Od 12 grudnia ubiegłego roku. Mam więc ten komfort, że bezpośrednio mnie to nie dotyczy. Traktuję to jako wydarzenie historyczne. Mam nadzieję, że w przyszłości tego nie będzie i będziemy występowali w innej roli.

Proszę państwa, zacząłem od tego, że jest to troszkę subiektywne poczucie, dlatego że cały czas jest to praca na żywym organizmie. Mamy do czynienia z czynnikami zewnętrznymi. Ludzie rzeczywiście patrzą zupełnie inaczej. Mówiliśmy o delegaturach, które indywidualnie kontrolowały nasze poszczególne oddziały. Niektóre instytucje, które mają swoje centralne siedziby, do tej pory zupełnie inaczej podchodziły w poszczególnych województwach np. do problemów środowiskowych. Dość powiedzieć, że w niektórych województwach – nie chcę ich wymieniać, chociaż już były wymienione – decyzje środowiskowe były uzyskiwane przez jedenaście lat. Wnosi się o coś, jest odpowiedź, odpowiedź się nie podoba, jest ponowne wystąpienie i tak można odbijać piłeczkę. Nie do końca generalna dyrekcja popełniała błędy, ponieważ w dużym stopniu była uzależniona. Poza tym jest pewien żywioł.

Z drugiej strony mówi się o kosztach. Proszę państwa, chcemy też wprowadzać innowacje, pewne nowoczesne rozwiązania. Jeżeli chce się to osiągnąć, trzeba mówić o tym, że czasami koszty wzrastają. Nie chcielibyśmy cały czas odnosić się do historii, ale rzeczywiście można się uderzyć w piersi, że były takie rzeczy. W tej chwili generalna dyrekcja reorganizuje się po to, żeby była bardziej sprawna, bardziej sprawnie zarządzała wszystkimi inwestycjami, jak też drogami, ponieważ są to dwa niezależne – choć z drugiej strony pozostające w zależności – piony. W obecnym systemie organizacyjnym będą dwa piony inwestycyjne, wydzielimy piony przygotowania inwestycji i ich realizacji, oczywiście przy dużej kontroli pionu zarządzania, który potem będzie się tym opiekował.

Oczywiście z własnego punktu widzenia państwo mogą mieć zarzuty, ale one się zmieniały. Mam nadzieję, że pewne niedociągnięcia, bariery, o których była tutaj mowa, w najbliższym czasie zdołamy, może nie całkowicie, ale w dużej mierze, w dużym stopniu, wyeliminować.

Jeżeli natomiast chodzi o to, co się dzieje na zewnątrz, poza nami, możemy jedynie wnosić, postulować, dobijać się, wywierać presję. Cały czas to robimy. Pewne rzeczy rzeczywiście są przyspieszone, ale nie łudźmy się. Naprawdę jest to wieloletni proces. Każdy zastał jakiś pakiet dokumentacji, która była zrobiona, opracowana na takim, a nie innym poziomie. Mówiliśmy o geologach. Pewne badania były niedostateczne. W trakcie robót okazywało się, że rzeczywistość jest inna niż w dokumentacji, że trzeba coś uzupełniać. Rzeczywiście przesuwało to wszystko w czasie, jak również generowało pewne koszty. Stąd negatywne wnioski oraz w pewnej części krytyka działań generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy są jakieś pytania, uwagi do informacji? Bardzo proszę, pani przewodnicząca Elżbieta Stępień.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Szanowni państwo, chciałabym serdecznie podziękować za przygotowanie raportu. Jeżeli chodzi o sam plan, to w długoletnim planie możemy znaleźć wszystkie inwestycje, które mają być realizowane. Chodzi o to, że kiedy zmieniają się rządy, zmienia się władza, zwykle jedne drogi tracą na priorytetach, a inne zyskują. Mam pytanie, czy jest następująca możliwość. Państwo na pewno weryfikujecie wszystkie inwestycje, które mają być realizowane. Niektóre tracą. Czy nie można zrobić planu, który zakładałby, żeby z części środków, które państwo przekazujecie na inwestycje, były one realizowane zgodnie ze słusznym... Chodzi o to, żeby te inwestycje, które gdzieś wypadają, mimo wszystko poddać dyskusjom, analizom.

Podam konkretny przykład, ponieważ to najlepiej przemawia. W 2006 roku została podjęta decyzja o remoncie, modernizacji drogi. Jest to droga niebezpieczna, na której jest wiele wypadków śmiertelnych. Jednak z jakichś powodów cały czas droga ta traci. Na pierwszy plan zawsze wychodzą inne ważne inwestycje. Za chwilę zgoda na remont drogi, uzgodnienia środowiskowe, pozwolenia stracą ważność. Chodzi o pilnowanie tego. Jeżeli są pozwolenia, są zgody, dlaczego potem przepadają? Być może dobrze by było poddać to dodatkowej kontroli, z jakich powodów inwestycje nie są realizowane. Zostają poniesione wysokie koszty, zostają wykupione grunty, zostają wycięte drzewa, wszystko jest przygotowane, a mimo wszystko nie realizuje się inwestycji. Dziękuję.

Generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad Krzysztof Kondraciuk:

Byłbym wdzięczny, gdyby pani poseł mogła doprecyzować, konkretnie o jaką inwestycję chodzi, ponieważ są różne zadania. To, co jest w programie budowy dróg krajowych, to jedna rzecz. Tutaj rzeczywiście wszystko można by było realizować, całą listę. Nikt tego nie wykreśla. Zresztą pan minister może więcej powiedzieć na ten temat. Jednak niewystarczające środki, gwarancje finansowe powodują, że pewne rzeczy niestety trzeba przewartościować. Jeżeli mówi pani o remoncie, jest to zupełnie inna kategoria. Wtedy nie mówimy o zmianie przebiegu, pozyskiwaniu gruntów itd. Są to dwie różne rzeczy. Gdyby mogła pani poseł powiedzieć precyzyjnie, ewentualnie też mógłbym ustosunkować się precyzyjnie.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Odniosę się konkretnie do pewnego odcinka na drodze nr 94. Jest to trasa Legnica – Prochowice. W 2006 roku została podjęta decyzja o remoncie drogi. Do dnia dzisiejszego, pomimo tego że nawet przydrożne budynki zawaliły się, ponieważ jest to alternatywna droga do autostrady... Jednak tak naprawdę cały czas jest spychana na drugi plan pomimo wypadków śmiertelnych. Corocznie odnotowywane są wypadki śmiertelne. W planie została zakwalifikowana jako droga niebezpieczna. Minęło przeszło dziesięć lat, minęła dekada. Mimo to nie podejmuje się działań inwestycyjnych, jak pan powiedział, ciągle zasłaniając się brakiem środków. Jak najbardziej musimy realizować zadania dotyczące strategicznych dróg łączących północ z południem, wschód z zachodem, ale nie analizuje się dróg krajowych, które stanowią drogi alternatywne dla dróg autostradowych. Brakuje mi organu, ciała doradczego, który opiniowałby niezależnie od rządu, niezależnie od środków to, jakie drogi należy realizować.

Generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad Krzysztof Kondraciuk:

Dziękuję bardzo. Chciałbym powiedzieć, że jeżeli w tej chwili czegoś się nie realizuje, nie oznacza to, że nie będzie to realizowane. Poza programem budowy dróg krajowych mamy jeszcze likwidację miejsc niebezpiecznych. Być może to, o czym pani mówiła, będzie zrealizowane z tego programu. Całkowicie nie zapominamy. Pilnujemy tego, o czym pani mówiła, czyli decyzji, które ulegają przedawnieniu, których terminy ważności kończą się, pilnujemy czy to decyzji środowiskowych, czy to decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, czy to całej otoczki administracyjnej. Jeżeli chodzi o ten konkretny przypadek, poproszę panią z generalnej dyrekcji, która powie kilka słów na ten temat.

Zastępca dyrektora Departamentu Finansowego GDDKiA Joanna Rubaj:

Joanna Rubaj. Zastępca dyrektora Departamentu Finansowego. Prace przygotowawcze dotyczące wspomnianego odcinka drogi nr 94 faktycznie rozpoczęły się mniej więcej w 2008 lub 2009 roku. Jeżeli chodzi o wstępną dokumentację projektową, było to nawet wcześniej. Była ona przewidywana, rozważana, żeby realizować ją w ramach programu przebudowy. Dokumentacja została przygotowana. Funkcjonowała w kolejnych programach, tylko że nie były wskazane lata realizacji. W tej chwili jest dodatkowa możliwość przeznaczenia na przebudowy środków z budżetu państwa w ramach działań na sieci istniejącej albo, o czym wspomniał pan dyrektor, realizacji w ramach likwidacji miejsc niebezpiecznych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego. Sprawa nie jest tutaj przesądzona. Dokumentacja, przynajmniej w jakimś stopniu, będzie mogła być wykorzystana.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Na marginesie tylko dodam, że za chwilę przedawnią się zgody, uzgodnienia środowiskowe.

Podsekretarz stanu w MIiB Jerzy Szmit:

To, co poruszyła pani przewodnicząca, na pewno stanowi problem. W najbliższym czasie postaramy się przejrzeć aktualność kilkudziesięciu, może nawet ponad stu inwestycji, które są na różnym etapie przygotowań. Rzeczywiście sprawdzimy, w przypadku których jest zagrożenie przedawnienia, nieważności różnych decyzji środowiskowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie dyrektorze, czy mógłby pan podać jakiś konkretny ważny przykład dotyczący barier wewnętrznych. Co w ramach kontroli pana zdaniem było barierą wewnętrzną utrudniającą realizację zadań generalnej dyrekcji?

Wicedyrektor departamentu NIK Adam Bandosz:

Panie przewodniczący, powiem tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

O co mi chodzi? Poruszamy się w dużym stopniu ogólności. Ze strony pana generalnego dyrektora jest zapewnienie, że pójdziemy do przodu. Co mnie interesuje? Wskazaliście konkretne bariery wewnętrzne dotyczące funkcjonowania firmy. Chciałbym, żeby jeszcze raz pan to powtórzył, a państwo, żebyście się odnieśli do konkretnego przykładu.

Wicedyrektor departamentu NIK Adam Bandosz:

Panie przewodniczący, jak wspominałem podczas prezentacji, jedną z barier wewnętrznych, czyli barier organizacyjnych bądź kadrowych, za które odpowiada generalny dyrektor, było niedostosowanie organizacyjne generalnej dyrekcji. Wspomniałem już, że w 2014 roku dokonano reorganizacji. W związku z tym wniosek w tym zakresie został przez generalną dyrekcję wykonany. Czy reorganizacja przyniosła spodziewane efekty, trudno mi w tej chwili powiedzieć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy to, o czym państwo mówili, że zostały powołane... Państwo odnieśli się do pewnych zmian organizacyjnych. Czy wyczerpuje to państwa postulat?

Wicedyrektor departamentu NIK Adam Bandosz:

Jeżeli chodzi o zmiany organizacyjne, można odpowiedzieć, że tak. Niemniej jednak co do efektów będziemy się mogli wypowiedzieć przy ewentualnej kontroli, czy zmiana organizacyjna przyniosła założone skutki. Jeżeli mielibyśmy odpowiedzieć na pytanie, czy generalna dyrekcja wdrożyła takie prace, odpowiedź byłaby twierdząca. Tak, wdrożyła.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Można, panie przewodniczący?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, na ten temat można by było mówić bardzo szeroko. Podam nieobjęty kontrolą ogólnie znany przykład. Chodzi o budowę „ósemki" na terenie województw dolnośląskiego i łódzkiego. Projektanci zaprojektowali trasę, która w pewnym miejscu miała się spotkać, a rozbieżność wynosiła półtora kilometra. Wnioski są proste, tylko że akurat to nie było odjęte naszą kontrolą. W naszej kontroli stwierdziliśmy, że w wyniku barier wewnętrznych powstawały błędy i braki w dokumentacji projektowej. Zaprojektowano trasę, przygotowano całą dokumentację do realizacji, pozwolenie na budowę i okazało się, że brakuje... Można tu podać przykład barier. Chodzi o ekrany. To dobry przykład.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie prezesie, mamy tutaj punkt trzeci, gdzie czytamy, że występował brak spójnego systemu gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących przebiegu realizacji inwestycji, który uniemożliwiał bieżący monitoring rozliczeń za roboty budowlane i mógł przyczynić się do występowania przypadków podwójnych wypłat wynagrodzeń za wykonane prace. Czy jest to uwaga wynikająca z całości kontroli? Mieliście trzy, cztery odcinki dróg.

Wicedyrektor departamentu NIK Adam Bandosz:

Tak, jest to uwaga dotycząca całości kontroli.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie jakiejś jednej, tylko całości kontroli.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Z badanego zakresu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy państwo możecie się do tego odnieść? Jeżeli chodzi o pismo ministra, wobec braku informacji od państwa można domniemywać, że państwo zgadzacie z wynikiem kontroli za wskazany okres. Jakie zostały podjęte działania, żeby usunąć brak spójnego systemu gromadzenia i przetwarzania danych, który może spowodować dokonywanie podwójnych wypłat?

Zastępca dyrektora Departamentu Inwestycji GDDKiA Joanna Grudek:

Może ja się odniosę. Owszem został sformułowany taki zarzut, jaki pan przewodniczący odczytał. Niemniej w trakcie kontroli kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli wiedzieli, że od 2010 roku w generalnej dyrekcji powstaje taki system. Ponieważ wcześniej nie budowaliśmy dróg w takiej skali jak w latach 2007–2013, jak w tamtej perspektywie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, byliśmy dopiero w trakcie tworzenia systemu.

Trzeba podkreślić, że informacja – przekazywaliśmy to już na wcześniejszym posiedzeniu Komisji, które odbyło się w tym zakresie – że brak spójnego systemu spowodował wypłacenie podwójnych płatności, oznacza przede wszystkim brak zrozumienia tematu. Płatności dla podwykonawców lub „specustawowiczów" są to płatności, które są dokonywane na podstawie przepisów prawnych, a nie zgodnie ze spójnym systemem informatycznym. Polega to na tym, że jest wykonawca, który dostał od generalnej dyrekcji wynagrodzenie, ponieważ przedłożył wszystkie dokumenty a roboty zostały już zrealizowane. W międzyczasie do generalnej dyrekcji zgłasza się podwykonawca, który potwierdził, że to on wykonywał roboty, ale nie dostał wynagrodzenia. Wówczas zgodnie z Kodeksem cywilnym musimy zapłacić podwykonawcy, a od wykonawcy żądać zwrotu. Owszem podwójne płatności czasami się zdarzały, dlatego że podwykonawcy w odpowiednim momencie nie sygnalizowali braku płatności. Nie mieliśmy takiej wiedzy. Informacja, iż wprowadzenie systemu informatycznego spowoduje, że takie sytuacje nie będą się zdarzały, jest niezgodna z rzeczywistością, nie odzwierciedla problemu.

W tej chwili system informatyczny jest na wykończeniu, tak, jest na dokończeniu. Musimy mieć jednak świadomość, że przede wszystkim jest to system, który gromadzi dane. W tej chwili realizujemy sto zadań. Trudno powiedzieć, że do systemu informatycznego będziemy wpisywali informacje, na podstawie których będziemy szacowali ryzyko.

Szacowanie ryzyka niekoniecznie na tym polega. System informatyczny nie do końca do tego służy. System informatyczny tak naprawdę przede wszystkim służy nam do obsługiwania kontroli, do których potrzebne są dane zbiorcze, de facto dane statystyczne. W momencie kiedy mieliśmy prawo zgłaszać zastrzeżenia, odnosiliśmy się do tego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani zdaniem nie można utworzyć spójnego systemu gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących przebiegu realizacji inwestycji?

Zastępca dyrektora departamentu GDDKiA Joanna Grudek:

I owszem, może być system informatyczny w celach statystycznych i monitoringowych. Jeżeli natomiast chodzi o kwestie zarządzania kontraktami, oceny ryzyka, zbierania informacji, nie jesteśmy w stanie tworzyć systemu, w którym dany kontrakt będzie się nam palił na czerwono. Jak wspomniał pan dyrektor, jest to żywy organizm. Trzeba tu działać na bieżąco. System jest utworzony. Wszystkie dane i informacje, które są potrzebne i konieczne do monitorowania, na dzień dzisiejszy są zebrane w systemie. Na bieżąco są aktualizowane.

Powiem kolokwialnie, że dwa systemy walutowe zostały tu troszeczkę pomieszane. Czym innym jest zapobieganie podwójnym wypłatom, a czym innym jest ów system.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy państwo czytali informację Najwyższej Izby Kontroli?

Zastępca dyrektora departamentu GDDKiA Joanna Grudek:

Czytaliśmy informację Najwyższej Izby Kontroli. Jak mówiłam, na etapie składania zastrzeżeń, do Najwyższej Izby Kontroli kierowaliśmy również prośbę o sprostowanie owej informacji. Zostało to zdefiniowane.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Coś takiego zostało skierowane?

Zastępca dyrektora departamentu GDDKiA Joanna Grudek:

Tak jest.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy w informacji, którą mam, są owe zastrzeżenia? Chyba nie ma.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Nie zostały uwzględnione.

Dyrektor Biura Kontroli Wewnętrznej GDDKiA Irena Smolewska:

Irena Smolewska. Dyrektor Biura Kontroli Wewnętrznej. Chciałabym wyjaśnić jedną rzecz. Na etapie przekazywania przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji o wynikach kontroli Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie znajdowała się w rozdzielniku. Nie miała możliwości odniesienia się do informacji jako takiej. W rozdzielniku znalazło się ministerstwo, ale nie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Mieliśmy możliwość składania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Faktycznie zastrzeżenia takie były składane. Nasze stanowisko do informacji o wynikach kontroli nie znalazło się tutaj, dlatego że, jak mówię, nie zostaliśmy pisemnie...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rozumiem.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, gwoli wyjaśnienia, o stanowisko pytamy ministra, ponieważ to minister jest organem w całości nadzorującym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak to zrozumiałem.

Wicedyrektor departamentu NIK Adam Bandosz:

Panie przewodniczący, jeżeli można, gwoli uzupełnienia wypowiedzi, zarówno jedna pani dyrektor, jak i druga pani dyrektor słusznie zauważyły...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Chce pan uzupełnić wypowiedzi państwa czy swoje?

Wicedyrektor departamentu NIK Adam Bandosz:
Chciałbym odnieść się do tego, co zostało powiedziane.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Odnieść się? Bardzo proszę.

Wicedyrektor departamentu NIK Adam Bandosz:
Chodzi mi o to, żebyśmy mieli pełen ogląd sprawy. Jeżeli chodzi o kwestię systemu, o którym w tej chwili wspominamy, muszę uzupełnić, że obecnie mamy wiedzę, którą uzyskaliśmy w wyniku kontroli, w ramach której czynności kontrole w generalnej dyrekcji już zakończyliśmy. Kontrola ta dotyczy zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach zawieranych pomiędzy generalną dyrekcją a wykonawcami. Muszę powiedzieć, że prace usprawniające system trwają, zostały wprowadzone. System daje dużo więcej możliwości pozyskiwania danych niż dawał na etapie zakończenia czynności w sprawie barier. Należy to podkreślić jako pozytyw.

Jeżeli chodzi o naszą uwagę związaną z systemem, zgadzam się z panią dyrektor, że sam system nie jest powodem występowania podwójnych płatności. Niemniej jednak działający system monitoringu powinien wskazywać, w przypadku których kontraktów występują problemy, żeby można było objąć je większym monitoringiem. Tego typu wnioski formułowaliśmy.

Kolejna kwestia. Zgadza się, że do tak sformułowanego wniosku zostały złożone zastrzeżenia przez generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad. Były one przedmiotem obrad Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Nasze stanowisko zostało w całości utrzymane przez kolegium. Argumentacja Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w tym zakresie została odrzucona.

Kwestię budowy systemu tak trzeba rozumieć. Jeżeli w trakcie kontroli prosimy o pewne zestawienia, a system nie daje możliwości pewnych zestawień i za każdym razem o dane prosimy oddziały, to trudno uznać, że system jest sprawny i odpowiednio funkcjonuje. Wyłącznie taki był zarzut Najwyższej Izby Kontroli. Natomiast zarzutem nie jest to – moim zdaniem jest to złe zrozumienie – że sam system generował podwójne płatności. Jest to kwestia nadzoru nad realizacją inwestycji, nadzoru nad wywiązywaniem się z płatności pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą. Tylko w tym zakresie trzeba to rozstrzygać.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Czytając tę uwagę, to zastrzeżenie, powiedziałem, że może spowodować, nie że automatycznie powoduje, ale że może spowodować. Niemniej powiem państwu, że rozdźwięk w państwa stanowiskach jednak budzi pewien niepokój.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:
Panie przewodniczący, jedno zdanie. Stwierdziliśmy stan na dzień zakończenia kontroli. System był w opracowaniu, nie istniał. Funkcjonował nie w pełnym, ale w pewnym zakresie. Stan na dzień dzisiejszy jest nieco inny. Jak mówił pan dyrektor, odnosząc się do zakresu kontroli, jest on całkowicie inny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):
Teraz kolejna sprawa. Niedostosowanie struktury organizacyjnej oraz wewnętrznego obiegu informacji i dokumentów. O brakach kadrowych już mówiliśmy. Panie dyrektorze, wydaje się, że niedostosowanie struktury organizacyjnej oraz wewnętrznego obiegu informacji i dokumentów jest to podstawowa sprawa. Czy były zastrzeżenia zgłoszone do tego punktu? Jest to drugi punkt z podsumowania wyników kontroli. Jeżeli nie było zastrzeżeń, co zostało zrobione w tej sprawie, żeby na przyszłość nie było tego typu uwag, żeby obieg informacji i dokumentów był prawidłowy? Proszę.

Dyrektor biura GDDKiA Irena Smolewska:
Ponownie Irena Smolewska. Dyrektor Biura Kontroli Wewnętrznej. Zastrzeżenia jak najbardziej były składane. Zastrzeżenia te były bardzo obszerne. Dotyczyły one również

tego aspektu. Oczywiście były one składane po zakończeniu kontroli do treści wystąpienia pokontrolnego Najwyższego Izby Kontroli. Jeżeli chodzi o prace, zmiany na przestrzeni czasu, jak najbardziej były podejmowane działania. W informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych przekazywaliśmy Najwyższej Izbie Kontroli informacje o takich działaniach. Mają one na celu ulepszenie, polepszenie tych obszarów, do których w wyniku kontroli były sformułowane zastrzeżenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy może pani wymienić jakieś konkretne posunięcie zmierzające do usprawnienia obiegu informacji i dokumentów?

Dyrektor biura GDDKiA Irena Smolewska:

Mówiliśmy o centralnym zasobie danych, czyli systemie, który został zbudowany w generalnej dyrekcji, a który umożliwia gromadzenie, przetwarzanie i monitorowanie danych dotyczących przebiegu procesu inwestycyjnego prowadzonego przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad na etapie planowania, przygotowania inwestycji, postępowań przetargowych oraz realizacji inwestycji drogowych wymienionych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 z późniejszymi zmianami. Głównym założeniem, celem centralnego zasobu danych było stworzenie narzędzia informatycznego, które będzie pełniło rolę centralnego zasobu danych dostępnego dla pracowników oddziałów i centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wraz z funkcjonalnościami optymalizującymi prace użytkowników systemu, czyli narzędzia, które jest pomocne przy tworzeniu raportów, ujednolicaniu definicji i danych, walidacji danych.

Co więcej, jeżeli chodzi o kwestie dotyczące struktury organizacyjnej, oczywiście pan dyrektor wspomniał o zmianie struktury organizacyjnej, o pracach związanych ze zmianami. W centrali prace te miały na celu wyznaczenie celów, planowanie i podział środków, monitorowanie celów operacyjnych i strategicznych, proces zarządzania ryzykiem, analizę i ocenę systemu zarządzania, jak również opracowanie i aktualizację procedur i wytycznych dobrych praktyk. Dotyczyło to centrali. Jeżeli chodzi o oddziały, to nakreśliliśmy taki cel, żeby oddziały były odpowiedzialne za efektywne i skuteczne wykonywanie zadań związanych z realizacją inwestycji. Zmiany miały też na celu określenie efektów, za które powinna odpowiadać dana komórka organizacyjna, oraz wskazanie odpowiedzialności za skuteczne zarządzanie procesami planowania, przygotowania i realizacji inwestycji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo, pani dyrektor. Proszę o dostarczenie Komisji tych zastrzeżeń, które państwo sporządziliście do informacji. Czy są jeszcze jakieś pytania, jakieś uwagi? Bardzo proszę, pani przewodnicząca Barbara Chrobak.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Panie przewodniczący, panie ministrze, szanowni państwo, mam pytanie do pani dyrektor, która wypowiadała się na temat systemu informatycznego. Czy dobrze zrozumiałam, że jest to system podstawowy, który jest tworzony od 2010 roku i dalej się tworzy? Rozumiem, że nie został jeszcze ukończony. Jak by nie było jest to już prawie siedem lat. Kiedy będą ukończone prace nad owym systemem? Nie sposób się z panią zgodzić w kwestii tego, że system, o którym jest mowa w punkcie czwartym, spójny system... Dla mnie jest to coś, co powinno być. Przy okazji kontroli Najwyższej Izby Kontroli jest możliwość sprawdzenia, jak powiedział pan prezes, czy płatności nie są podwójne. Polega to też na tym, żeby wprowadzić jakąś zakładkę, która będzie informowała o upływie jakiegoś terminu. To się wyświetla. To nie jest tak, jak pani mówiła, że będzie się świeciło na czerwono. Niech się świeci na czerwono. Będzie to informacja dla kontrolujących.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie ministrze, czy chciałby się pan wypowiedzieć teraz, czy na koniec, w podsumowaniu?

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Przepraszam, chciałabym jeszcze dodać, że dane mogą być uzupełniane na bieżąco. Nie jest to problem.

Zastępca dyrektora departamentu GDDKiA Joanna Grudek:

Staramy się uzupełniać dane na bieżąco, musimy tylko mieć świadomość, że na dzień dzisiejszy dużych zadań inwestycyjnych jest sto. W przypadku każdego zadania podwykonawcy są liczeni w setkach albo w dużo większych liczbach, czasami nawet w tysiącach. Robi się łańcuszek. Prawo na to pozwala. Mamy wykonawcę, który zatrudnia podwykonawcę, podwykonawca zatrudnia podwykonawcę, a podwykonawca zatrudnia dalszych podwykonawców. Staramy się mobilizować konsultanta, żeby miał nad tym wszystkim pieczę i kontrolę, ale czasami wykonawcy dopuszczają się takich praktyk, że konsultant nie jest w stanie zidentyfikować podmiotów na budowie. Jeżeli ktoś zatrudnia podwykonawcę i daje mu swoje kamizelki, inżynierowi na budowie ciężko jest powiedzieć, że konsultant pracuje w firmie X, a nie pracuje w firmie Y. Czasami dopiero wtedy kiedy występują problemy z płatnością, problemy te są identyfikowane. Systemy informatyczne mają bardzo dużo narzędzi, niemniej włożenie do sytemu informatycznego stu zadań, w przypadku których podwykonawców i usługodawców możemy liczyć w tysiącach albo nawet wręcz w dziesiątkach tysięcy, nie jest takie proste.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Pani dyrektor, nie sposób zgodzić się z pani uzasadnieniem. Może powiem tak. W swojej poprzedniej pracy wprowadzałam do systemu, może nie do takiego, ale wprowadzałam do systemu informacje, które stanowiły setki, tysiące spraw. Absolutnie nie zgodzę się z panią, że codziennie należałoby wprowadzić setki lub tysiące podmiotów, które wykonują zadania. Jest to właśnie ten monitoring, o którym mówił pan prezes. Monitoring musi być, dlatego że później zdarzają się sytuacje, o których pani mówi. Są kolejne i kolejne firmy, o których nie wiemy. Realizacja nie dochodzi do skutku, ponieważ nie wiemy, kto miał zlecenia, żeby wykonać prace.

Zastępca dyrektora departamentu GDDKiA Joanna Grudek:

Umowę mamy podpisaną z głównym wykonawcą, który ma obowiązek zgłaszać nam podwykonawców. Wszyscy o tym wiedzą. Dane do systemu można wprowadzać, jeżeli dane te są wiadome. Jeżeli ktoś podejmuje się świadczenia usługi i nie zgłasza podwykonawcy, inżynierowi trudno jest wprowadzić dane, o których nie wie. Jeżeli nie wie, że dana firma świadczy usługę na budowie, nie jest w stanie jej wprowadzić. Mówiłam o czymś takim, nie o tym, co pani podniosła, że duża liczba danych stanowi problem. Nie, nie stanowi problemu. System, o którym mówiliśmy, ostatni moduł, moduł realizacyjny został zakończony, wprowadzony do systemu w październiku ubiegłego roku. W tej chwili cały czas go udoskonalamy. Tak samo cały czas zastanawiamy się nad tym, jakie narzędzia jeszcze wprowadzić, żeby wyeliminować sytuacje, o których wcześniej wspomniałam, że nie mamy świadomości, że dany podmiot świadczy usługę na budowie, zastanawiamy się jak spowodować, żeby taka wiedza, taka świadomość była.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Pani minister Jerzy Szmit.

Podsekretarz stanu w MIiB Jerzy Szmit:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, bardzo krótko dodam, jakie działania wprowadziliśmy w ostatnim czasie, jeżeli chodzi o monitorowanie prowadzonych inwestycji po to, żeby przede wszystkim były one realizowane terminowo. Chodzi o trzy działania. Po pierwsze, dyskutujemy nad tym, i chyba zapadnie taka decyzja, żeby w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad rozdzielić pion przygotowania od pionu realizacji. Wynika to z tego, że inna jest specyfika prac przygotowawczych, inna jest specyfika prac realizacyjnych. Dobrze, jeżeli piony te wzajemnie uzgadniają, dyskutują, ale też trochę się wzajemnie kontrolują. Wewnętrzna, codzienna kontrola jest potrzebna. Realizacja

mówi: „czekamy aż nam przygotujecie programy, inwestycje możliwe do realizacji”. W momencie kiedy jest to w jednym pionie, wszystko gdzieś się ukrywa, do końca nie jest wiadome. Natomiast w przypadku wewnętrznej rywalizacji może to przynieść dobre skutki. Podobnie jest z nadzorem. Jeżeli jest jeden zastępca dyrektora, jedna osoba, która odpowiada wyłącznie za przygotowania, a druga osoba wyłącznie za realizację, po prostu jest to lepiej nadzorowane. Jest to jedno działanie.

Drugie działanie. Wprowadziliśmy zwyczaj, żeby raz w miesiącu spotykać się ze wszystkimi dyrektorami oddziałów. Spotyka się bądź pan minister Adamczyk, bądź ja, a czasami nawet obaj. Dyskutujemy, po kolei omawiane są konkretne inwestycje, jakie są zagrożenia, z czego wynikają i co można zrobić, żeby zagrożenia, opóźnienia zlikwidować.

Wreszcie trzecia rzecz zupełnie bieżąca. Pan minister Adamczyk i ja będziemy mieli bezpośredni podgląd stanu realizacji poszczególnych inwestycji, stopnia zaangażowania, jak też problemów, które się pojawiają. Informatycznie on-line będziemy mieli taką informację. Pozwoli nam to lepiej nadzorować wszystkie najważniejsze sprawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę państwa, proponuję, żebyśmy informację Najwyższej Izby Kontroli przyjęli do wiadomości zgodnie z regulaminem.

Proszę państwa, pewna dociekliwość związana z informacją przedstawioną Komisji wynika z tego, żebyśmy mogli uniknąć pewnych błędów w przyszłości. Kontrola dotyczyła określonego czasu. W tej części posiedzenia Komisji – jest to pewna uwaga zupełnie na marginesie, ale jednak uwaga – nie uczestniczyli posłowie Platformy Obywatelskiej. Za jakiś czas zapewne znowu będzie zrobiona kontrola związana z funkcjonowaniem programów, budową dróg. Z tego, co jest, trzeba wyciągnąć wnioski.

Trzeba też bardzo precyzyjnie formułować swoje uwagi. Jeżeli są pewne rzeczy, z którymi państwo ewidentnie się nie zgadzacie, a nie można ich przeskoczyć, musi to znaleźć swoje odzwierciedlenie, dlatego że następnym razem ktoś powie, że nie było uwag i koniec. Warto, żeby sprawa systemu informatycznego została zamknięta, dlatego że są to jednak bardzo trudne rzeczy. Stworzenie, zbudowanie systemu nie jest proste w żadnej dziedzinie, ale chodzi o to, żeby przy okazji następnego spotkania można było udzielić odpowiedzi, że wszystko funkcjonuje lepiej.

Panie prezesie, czy ma pan jeszcze jakieś uwagi?

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Raczej nie, panie przewodniczący. Jeszcze tylko dwa zdania. Czynniki mające wpływ na realizację zadań inwestycyjnych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, czynniki zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, które zostały przez nas wykazane, występują raz w mniejszym, raz w większym nasileniu. Jako Najwyższa Izba Kontroli zdajemy sobie z tego sprawę. Wykazaliśmy to, co jest nieprawidłowe. To, że czynniki te będą występowały, jest nieuniknione. Przepraszam, ale warunki atmosferyczne nie są zależne od nas. Nie wiemy też, gdzie na trasie przebudowy są wykopaliska archeologiczne. Zdajemy sobie z tego sprawę, że nie wszystko, co jest, jest z winy pracownika. Jest natomiast wiele spraw, które omówiliśmy – szczególnie pan przewodniczący kładł nacisk na te sprawy – które stanowią niedociągnięcia. Zdajemy sobie z tego sprawę i dlatego wskazujemy, jakie są cele, żeby, jak powiedział pan przewodniczący, wyciągnąć wnioski w celu uniknięcia na przyszłość, ograniczenia wskazanych czynników, barier wewnętrznych i zewnętrznych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Każdy z nas po prostu musi spełniać swoją rolę, swoją funkcję. Taka jest funkcja Najwyższej Izby Kontroli. I tyle.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Mówimy tylko o tym, panie przewodniczący, co zbadaliśmy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. Dziękuję państwu bardzo.

Czy są jakieś uwagi w sprawach bieżących? Nie ma. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie Komisji.